

英国家族手当制度の展開と変容

渡 辺 千 壽 子

はじめに

英国の家族手当制度は、一九七五年児童給付法の制定により児童給付と名称を変え、新制度は一九七九年より完全実施され今日に至っている。この制度は、長年の懸案であった所得税の児童扶養控除を完全廃止し、第一子より全児童を対象とする非課税の児童給付に統合したものである。こうした動向は世界各国に共通の趨勢であり、改革の主な目的は、税制上の児童扶養控除と家族手当制度の調整・統合をはかり、児童を養育する家族に対する財政援助制度を簡素化し、効率化しようとするところにある。児童・学生に対する扶養控除を廃止し、家族手当に統一する試みは、財政難と適用範囲の拡大・給付水準の向上という二つの問題を同時に解決するためであり、さらに所得再分配効果を高めるためであって、家族手当制度を前向きに見直す試みとして注目されるものである。

ここに至るまでに英国の場合、制度実施以来、実に三〇年の歳月が経過している。この間、一九五〇年代から六〇年代前半の長い停滞の時代を経て、稼働世帯の貧困の再発見により実施された一九六八年の改正は、結果として不十分なものに終わったといえ、この改正と前後して行なわれた有子世帯の貧困についての認識と家族手当制度改革への

諸提案は、一九七五年の制度刷新への一布石となったものといえよう。本稿では、新制度導入の一因ともなった所得税制の児童扶養控除とのかかわりを中心に、制度開始から一九六八年の改正に至るまでの英国家族手当制度の展開と変容の過程をたどることを目的としている。

I 一九五〇年代の家族手当実施状況と停滞の背景

(1) 停滞の時代

ベヴァリッジが社会保障計画の前提条件として重視した児童手当は、家族手当として戦後の立法化の中では最も早く一九四五年に成立した。ベヴァリッジは、賃金が家族成員の多寡に応じて支払われていない以上、多子による貧困を除去する上で児童手当の支給が不可欠であるとの考えから、第二子以降の全児童に、その養育費に相当する児童手当を国の負担で支給すべきであると主張したのであるが、それは同時に社会保険にとっても重要な役割を直接果たすものであった。彼は児童手当制度が社会保険にとって不可欠である理由を、次のように説明している。「第一に、就業している間に十分な所得を確保しておかなければ、失業または労働不能によって収入が中断した場合に最低生活を支えるに十分な所得が確保されることを求めるのは無理である。……しかし、賃金体系が労働の生産物にもとづくものであり、家族の大きさにもとづくものでないかぎり、ナショナル・ミニマムがあらゆる大きさの家族に対し賃金体系によって実際に確保されることは困難である^①」と述べ、就業している間の収入が家族の大きさにかかわらず最低生活を維持するに足るものになるようにするための手段として、児童手当が必要であると主張している。「第二に、失業または労働不能の期間に、就業時と同等のまたはそれ以上の額の給付を与えるのは、危険である。しかし就業して

いると否とを問わず、児童手当が支給されなければ、この危険は避けることができない。……雇用維持を確保するには、就業しているときの所得とそうでないときの所得の差が、すべての人にとってできるだけ大きくなっていなければならない。大家族をかかえている者の場合、失業または労働不能の場合の給付を少なくするか、または就業しているときにもそうでないときにも同様に児童手当を与えるか、いずれかによる以外に、その差を大きなものに保つことはできない」と述べて、社会保険の給付水準を確保する上でも、児童手当が不可欠であると主張している。さらにこの二つの主張に、人口および児童保護の見地からの主張を加えている。そして、大抵の成年男子の賃金は、少なくとも大人二人と子供一人を養うに足りるものであり、全児童に対して最低生活を支えるに足る手当を与えることが貧困絶滅に不可欠の手段とは考えられないとして、第一子を除く全ての児童に最低生活をカバーするに足る児童手当を実施すべきであると勧告した。

しかし、英国の家族手当制度はその成立までに多くの修正が加えられ、ベヴァリッジ体系に占める社会保障の前提としての児童手当の意義を見失わせてしまったように思われる。制度の問題点は幾つか指摘できるが、なかでも家族手当の給付水準の絶対的な低さ、課税対象所得としたこと、第一子を除外したことの三点がとくに重要であろう。ベヴァリッジは、夫婦と子供一人が維持できるような賃金を前提として社会保障計画を計画していた。それはおよそ平均賃金の六五％程度に相当していた^④。そうした最低賃金を想定した上で、子供の養育に必要な費用を、第二子以降の全児童に児童手当として支給することが、彼の社会保障の前提となっていたのである。

ところが、戦後実施された家族手当の給付水準は、ベヴァリッジのそれを大幅に下回るものであった。彼の児童手当の額は、一九三八年価格で七シリングであり、これを対平均賃金比で示すと一割程度^⑤であった。戦後の物価上昇率

を二五%程度と考慮すれば週およそ九シリングとなり、既に学校給食と児童ミルク制度が週約一シリング相当の現物給付を与えているので、その分を差し引いて平均八シリングを提案したのであるが、「最終的数値はこの案が実施される時日と条件が定まった時に、この案に書きこまれねばならない」と付け加えている。実際には一九四五年末の段階で生計費指数はすでに一九三八年当時の四五%増しになっていたし、さらに制度実施初年度の一九四六年には消費者物価指数は七三・六%上昇していたのである。一九三八年当時にベヴァリッジが算定した児童一人につきの平均最低生活費は、一九四六年度の価格水準では一四シリングに相当することになるが、制度成立当時の手当は第二子以降一律五シリングだったので、計画に比べて著しく低い水準であった。しかも、その後の家族手当の水準は長い間抑制されてきた。他の所得保障制度の給付水準が、およそ平均賃金の上昇に応じて幾度となく引き上げられてきたのに対し、家族手当の大幅な改善は一九七〇年代の後半まで、一九五二年と一九六八年の二度を数えるのみであった。一九五二年には第二子以降一律八シリング、一九四六年度不変価格で五シリング一〇ペンスとなり、一九六八年では第二子に一八シリング、同じく一九四六年度不変価格で八シリング、第三子以降一ポンド、一九四六年度不変価格で八シリング一ペンスと改正された。これらの改正によっても、家族手当は計画値には達しなかったのである。各改定時の第二子に対する家族手当額の対平均賃金比は、一九五二年四・三%、一九六八年十月三・八%と、いずれもベヴァリッジの九・九%とはおよそかけ離れた水準であった。このように手当が低いレベルに固定された理由は、戦後実施された学校給食やミルクなどを現実の実物手当とみなしたためとされている。家族手当の費用が五、七〇〇万ポンド、事務費二〇〇万ポンドと見積られたのに対して、現物給付に要する費用は六、〇〇〇万ポンドと見積られていた。一九四六年から一九五四年までの家族手当の実際の費用は表一に示す通りである。この表から、最初の見積りは

表1 家族手当の費用 1946—54年
(単位：千ポンド)

年 度	家族手当の費用	事 務 費
1946 ⁽¹⁾	19, 329	656
1947	55, 450	1, 790
1948	58, 921	1, 800
1949	60, 700	1, 800
1950	61, 690	1, 900
1951	62, 914	1, 850
1952	77, 058 ⁽²⁾	2, 018
1953	103, 383	2, 148
1954	104, 605	2, 200 ⁽³⁾

注：(1) 1946年は8月6日から実施された費用である。

(2) 1952年9月2日より8シリングに改正された。

(3) 推計

資料：Neville D. Vandyk, 'Family Allowances', *British Journal of Sociology*, Vol. 7, 1956, p. 35.

制度実施一年後の一九四七年の支出に近いことがわかる。したがって給付の実質価値はさらに低下し、しかも家族手当は所得税を課税されるので、所得税納税世帯にとって、その価値はさらに少ない。一方、現物給付は第一子も対象とされ、何の税金もかけられない。家族手当はそれが現金給付であり、児童のためのものではなく「全体としての家族」のためのものとして支給されることから課税されるということになったのである。

一九五二年の改定は、ポンドの価値の下落に伴う現金給付の実質価値の低下を考慮してなされたもので、同年九月二日から実施された。増額に要する費用は年五、九〇〇万ポンド、家族手当の総費用は年額一億ポンドをこえるの見積られた。表一は事務費を除く実際の費用が一九五一年の六、三〇〇万ポンドから一九五三年には一億四〇〇万ポンドに上昇したことを示している。しかし、この時の改定は、戦時中からの食糧補助金の廃止決定により、その価値

は失われてしまった。一九五四年には、家族手当は約五〇〇万人の児童に支払われていたが、約三二〇万人をこえる一六歳未満の長子には受給資格がなかった。さらに、手当受給年齢の一子家庭が三〇〇万世帯あると推計されていた。受給世帯の規模は殆ど変わらず、年齢制限未満の子供二人の世帯が六四％、三人が二三％、四人が八％、五人三％、六人二％^⑤となっている。これらの数字から、全ての受給資格のある世帯の三六％だけが一人以上の手当を、一四％

表2 ベヴァリッジ社会保障の体系と実際の推移
(単位: 百万ポンド, %)

年度	ベヴァリッジ計画			実際の推移	
	1945	1955	1965	1955	1965
国民保険	367 (52.7)	442 (57.9)	553 (64.5)	684 (45.9)	1,930 (52.4)
国民扶助	47 (6.7)	41 (5.4)	32 (3.7)	110 (7.4)	279 (7.6)
家族手当	113 (16.2)	111 (14.5)	103 (12.0)	114 (7.6)	158 (4.3)
保健サービス	170 (24.4)	170 (22.3)	170 (19.8)	583 (39.1)	1,313 (35.7)
合計	697 (100.0)	764 (100.0)	855 (100.0)	1,491 (100.0)	3,680 (100.0)

資料: C. O. S. *Annual Abstract of Statistics*, 1974, 1977.

が二人以上の家族手当を受けていることがわかる。社会保障の総費用に占める家族手当費用の割合は着実に低下し、表二のようにベヴァリッジ計画では一六―一二%であったのに対し、実際は一九五五年で七・六%、一九六五年で四・三%の水準でしかなかった。

英国の家族手当は、ベヴァリッジが意図したような第二子以降の児童の最低生存費を保障するものとははるかに低い給付水準で出発し、そのままベヴァリッジ計画の水準に達することなく、実質価値の低下するままに推移することになる。現金給付としての家族手当を低い水準にとどめる口実として、児童に対して学校給食やミルク、福祉食糧といった現物給付が支給されているということが言われてきた。しかし、これらの多くは資力調査を条件とし、それらの条件と範囲は地方当局ごとに大きく異なっている場合もある。その範囲は限定されており、貧困から家族を救うに十分な所得を補償するものではない。しかも、後にみるように、その多くは家族手当引

上げとひきかえのような形で、給付の削減や廃止が打ち出されてくるのである。家族手当額がいかに低いかは、五〇年代の国民保険や国民扶助における児童に対する給付水準と比べると明らかである。国民保険における扶養児童に対する給付は、一九五五―五六年で第一子(又は一人っ子)に対して週一―シリング六ペンス、第二子以降は三シリ

グ六ペンス（家族手当ハシリリングを受給しているため）である。これは最低生活費に対する指標とはいえないが、三シリリング六ペンスだけ家族手当よりも高い。また、国民扶助額は申請者のニードや資力によって変化があるが、一九五六年での通常の基準は、五歳未満の児童一人に対して週一三シリリング、五歳以上一一歳未満の児童一人に対して一五シリリング六ペンス、一一歳以上一六歳未満では一八シリリング、一六歳以上一八歳未満では二三シリリング六ペンス、一八歳以上二二歳未満では二九シリリングであった。家族手当受給資格のある児童については、支給額からその分が差引かれる。国民扶助額は、いわば国が定めた貧困線ともいえるものであるが、一一歳以上一六歳未満の児童一人につき支払われる週一八シリリングの扶助額は、家族手当の二倍以上である。

ところで、英国の家族手当は勤労所得とみなして課税されるため、所得税納税層にとって、その価値はさらに小さいし、所得税児童扶養控除とのかかわりを考えることはできない。児童に関する所得税の控除は、年度のはじめに一六歳未満であるか、一六歳以上で全日制教育を受けているか又は最低二年以上の職業訓練についている児童について認められる。個々の納税者にとっての控除の価値は、その所得金額によって様々であるが、所得が高いほど控除の価値は大きくなる。これに反して、低額所得層にとっては税控除によって得る価値は少ないが、均一額の家族手当は価値が大きい。

ここで、標準税率^①適用世帯について、家族手当と所得税児童扶養控除の正味の価値を比較してみよう。表三は、家族手当制度実施以来一〇年間の家族手当支給額と、標準税率の納税者が各家族手当に対して支払う税額とをあわせて説明したものである。家族手当は勤労所得とみなされるので勤労所得控除の対象となる。表四は、同じ年度の各子に対する年間所得税控除額と、標準税率を課せられる所得を得た時の控除の価値を示している。しかしながら、所得税

表3 所得税標準税率適用世帯に対する家族手当の価値(年額)

税年度	第2子以降の児童1人当りの年間家族手当	勤労所得控除	家族手当の課税部分 に対し支払われた標準 率の年間税額※	税控除後の 純家族手当
	£ s. d.		£ s. d.	£ s. d.
1946-7	13 0 0 ^(a)	8 分 の 1	5 2 5	7 17 7
1947-8	13 0 0	6 分 の 1	4 17 6	8 2 6
1948-9	13 0 0	5 分 の 1	4 13 7	8 6 5
1949-50	13 0 0	5 分 の 1	4 13 7	8 6 5
1950-1	13 0 0	5 分 の 1	4 13 7	8 6 5
1951-2	13 0 0	5 分 の 1	4 18 9	8 1 3
1952-3	20 16 0 ^(a)	9 分 の 2	7 13 9	13 2 3
1953-4	20 16 0	9 分 の 2	7 5 8	13 10 4
1954-5	20 16 0	9 分 の 2	7 5 8	13 10 4
1955-6	20 16 0	9 分 の 2	6 17 7	13 18 5

※ 家族手当は、勤労所得控除を受ける資格がある。

注：(1) 1946年8月6日から、有資格児童1人につき週5シリングの額で支払われた。

(2) 1952年9月2日から、有資格児童1人につき週8シリングの額で支払われた。

資料：N. D. Vandyk, *op. cit.*, p. 42.

表4 所得税標準税率適用世帯に対する児童扶養控除の価値

税年度	児童1人当りの年間 控除額	1ポンドにつき所得 税標準税額	標準税率での児童1人 当りの税控除の価値
	£	s. d.	£ s. d.
1946-7	50	9 0	22 10 0
1947-8	60	9 0	27 0 0
1948-9	60	9 0	27 0 0
1949-50	60	9 0	27 0 0
1950-1	60	9 0	27 0 0
1951-2	70	9 6	33 5 0
1952-3	85	9 6	40 7 6
1953-4	85	9 0	38 5 0
1954-5	85	9 0	38 5 0
1955-6	100	8 6	42 10 0

資料：N. D. Vandyk, *ibid.*, p. 42.

の児童扶養控除は第一子以降の各子につき認められるのに対し、家族手当は第二子以降についてのみ支給されるので、一人分の家族手当を受給している納税者は二人分の所得税児童控除を受けることになる。それで二つの手当の価値の相違は、家族規模が大きくなるにつれて拡大される。表三と表四から、税控除の純価値は、常に家族手当の約三倍の価値があり、五一―五二年度では四倍以上の価値があることがわかる。

所得税の標準税率を下げることは、税控除の価値を減らして家族手当の価値を増すという効果をもっている。したがって標準税率が下がると、納税者が享受している二つの型の給付の結合した価値は、非納税者以上に減らされることになる。児童控除の推移は表四の左欄の通りであるが、表五は、もし一九五五―五六年度において児童控除の一五ポンド増額が行なわれず、標準税率の六ペンス減だけが実施されていれば、どうであったかという仮りの試算である。この場合には、標準税率適用の二子世帯では三ポンド一六シリング減、六子世帯では一〇ポンド一四シリング減となっていたことが示されている。だが実際には、同時に税控除額が引き上げられたので、二子世帯では八ポンド一八シリング一ペンス、六子世帯では二七ポンド一〇シリング五ペンスだけ不均衡を増している(表五、Bのg欄)。

同一世帯規模の納税層と非納税層を比べると、小家族の場合の方が大家族の場合よりも、納税者の受ける利益が大きい(表五、d・e欄)。

一方、歳入の点からみれば、所得税の児童扶養控除の費用は、所得税や果進付加税の作用によって取り戻される家族手当の額を計算に入れない場合でも、家族手当に費やされる額より大きい。たとえば、一九五三―五四税年度において、実際の所得から児童のために控除された額は一億四、〇〇〇万ポンドの租税収入の減少となったが、一方一九五三年の家族手当の費用はおよそ一億三〇〇万ポンドである。一九五二年の家族手当額改定以前は、この費用の差は

表5 標準税率適用世帯と非課税世帯における家族手当と児童扶養控除
変更の効果（2子世帯と6子世帯）

ケース	世帯規模	a 年 度	b 標準税率 の所得税	c 所得税児童 扶養控除 (年額)	d 第2子以降 の児童年間 家族手当額 (非課税世 帯)	e 家族手当と 児童扶養控 除を合わせた 純価値 (標準税率 適用世帯)	f dに対するeの 超過額	g 隣接年との 差額
A	2子	1954-5	s. d. 9 0	£ 85	£ s. d. 20 16 0	£ s. d. 90 0 4	£ s. d. 69 4 4	} 3 16 11
		1955-6	8 6	85	20 16 0	86 3 5	65 7 5	
	6子	1954-5	9 0	85	104 0 0	297 1 8	193 1 8	} 10 14 7
		1955-6	8 6	85	104 0 0	286 7 1	182 7 1	
B	2子	1954-5	9 0	85	20 16 0	90 0 4	69 4 4	} 8 18 1
		1955-6	8 6	100	20 16 0	98 18 5	78 2 5	
	6子	1954-5	9 0	85	104 0 0	297 1 8	193 1 8	} 27 10 5
		1955-6	8 6	100	104 0 0	324 12 1	220 12 1	

注：ケースAは、標準税率は9シリングから8シリング6ペンスに下がっているが、児童扶養控除は85ポンドのままである場合。ケースBは標準税率は9シリングから8シリング6ペンスに下がり、児童扶養控除は85ポンドから100ポンドに増額された場合。2子世帯は家族手当1と児童扶養控除2が適用されるとし、6子世帯は家族手当5と児童扶養控除6が適用される。

資料：N. D. Vandyk, *ibid.*, p. 43.

一層著しく、五シリングの家族手当が支払われた最後の完全な年度である一九五一年には、家族手当費用はほぼ六、三〇〇万ポンドにすぎなかった。

家族手当受給児童は一九五三年一月で四九〇万人であったが、当時、該当年齢だが受給資格のない第一子又は一人っ子が六二〇万人いたと推計されている。これによると、同年には一七歳未満の児童が一、一〇〇万人以上いたことになる。一九五二—三税年度において七億三、七〇〇万ポンドの実所得が児童に関して控除されており、同年の児童一人当たり税控除額は八五ポンドであったので、約八七〇万人分の児童控除がなされていたことになる。児童控除は一六歳以上でも学生であるか職業訓練中の場合には認められるが、これは比較的少数であ

表6 家族手当の実質価値※
(1958—72年)

年	第2子手当	第3子以降の手当
1958	0.446	0.558
1959	0.444	0.555
1960	0.439	0.549
1961	0.425	0.531
1962	0.408	0.510
1963	0.400	0.500
1964	0.387	0.484
1965	0.369	0.462
1966	0.355	0.444
1967	0.347	0.434
1968	0.621	0.704
	0.745	0.828
1969	0.707	0.785
1970	0.665	0.738
1971	0.607	0.675
1972	0.569	0.632

※ 1963年=100とする数字

資料：A. K. Maynard, 'Social Security',
in Michael H. Cooper (ed.), *Social
Policy*, 1973, p. 192.

るので、家族手当受給年齢の一六歳未満の児童について約八〇〇万人分の税控除が認められていたと推計しても差支えないであろう。したがって、児童控除を受けている層にとつては、数においても価値の点でも児童控除は家族手当よりかなり大きいものといえよう。

ところで、一九五〇年代にはもう一度五六年に僅かな増額が行なわれている。これは同年に実施されたパン補助金の廃止、ミルク補助金の削減を埋め合わせるためのもので、第三子以降の児童のみに対して、二シリングの家族手当増額がなされた。第一子、第二子に対する出費の増加は親に負担能力ありと考えられたため、第二子はこの時の増額から除外されている。

これ以降、周知の通り、家族手当額は一〇年以上にわたって改定されないままで、その価値は低下の一途をたどっている。表六は、家族手当の実質価値（一九六三年＝一〇〇）が一九五八年から一九七二年の間にどのように上下したかを示している。一九六三年の価格ベースで、家族手当の実質価値は一九五八—六七年の間に二二%低下した。一九六七年の増額では実質価値は維持されなかった。実際には表は、一九六七

一七二年の期間に実質価値が二三%低下したことを示している。^⑤

(2) 家族手当制度低迷の背景

さて、家族手当の実質価値が低下するままに何故放置されてきたのだろうか。その時代背景と家族手当停滞の原因を探ることにしたい。戦後英国の経済思想のうえに、支配的な二つの考え方が行なわれてきた。一つは、英国社会から「貧困は一掃された」ということ、もう一つは、所得平等化の進展にともない、貧富の生活水準の格差が縮少の一途をたどっている、ということである。^⑥人々が豊かな社会の幻想に心を奪われていた時代は、多かれ少なかれ、不断の継続的な経済成長の時代であり、新たな富が国民全体にますます公平に分配される時代として説明されていた。貧困は国民の大部分が直面している問題であるどころか、無能力や無責任によって新たな繁栄を分け合うことのできなかったほんの少数の人々の問題であると感じられていた。けれども、わずか一〇年後には、五〇年代をとおして貧困者の数は減るどころか、既に数百万人にのぼり、国富の分配は公平さを増したのではなく一層公平でなくなりつつあったということに人々は気付きはじめた。機会の平等は、めったに実行に移されない口先だけの約束であったし、五〇年代と六〇年代の間に人口の大部分の食事は医学的に勧告された水準よりはるかに低下していた。しかし全ての政党の政治家や大半の研究者たちが、貧困は過去の記憶になってしまったと考えたのは何故なのだろうか。

貧困は廃絶されたという考え方に大きな影響を与えたのは、ロウントリー (B. S. Rowntree) とレイヴァース (G. R. Lavers) による一九五〇年のヨーク調査の結論であろう。戦後から六〇年代はじめまでに着手された唯一の主要な貧困調査であるこの研究は、貧困の克服を決定的に論証したと思われたからである。ヨーク市における第三回

貧困調査の結果は、この地方における第一次貧困は、前回調査時に比して労働者階級世帯の三一・一%から二・七七%（人口の一八%から一・七%）に低下し、しかもその水準は福祉諸立法がなければ二二・一八%であったろう、^⑤ということを示している。二年後にタウンゼント（P. Townsend）はこれに反論を示すのであるが、当時この調査結果に反対の声を挙げた者は殆どなく、人々が絶対的窮乏の事実上の撲滅と、この目ざましい改善をよこんだとしても不思議ではない。ロウントリとレイヴァースは、人々の生活水準の明らかな改善の理由として、第一に戦後の完全雇用政策と賃金の上昇を挙げている。彼らは、一九三六年には貧困の六〇%は失業または低賃金によるものであったのに対して、一九五〇年には、その数字はわずか一%にすぎなかったということを示している。^⑥第二に、戦後の英国では一般的に利用できる様々な福祉施策が、明らかに所得再分配効果をもち、労働者階級の生活水準をかなり改善したと考えられた。したがって、ロウントリとレイヴァースは貧困を減少させるという点で食料補助金や家族手当などの施策の効果を評価しようとした。依然として残っている貧困は、主として老人の間に集中している少数の残余の問題であると説明された。

ロウントリの三回の調査を比較した表七は、貧困原因の相対的重要性が五〇年のうちにどのように変化したかを示している。第一回調査における貧困の重要な要因は、低賃金と大家族であり、多くの場合その両方が結合していた。第二回調査では失業が一層重要であったが、これは経済不況の結果であった。三〇年代には疾病や老齢も貧困の原因として一層目立っているが、これは相対的な比率であるので、この間に老人や病人の数がほぼ四倍にふえたということは必ずしも当てはまらない。それどころか、ロウントリは貧困の総数は減少を示し、この数字はより少数者の間の多様な貧困要因の相対的分布の変化を示していると述べている。一九五〇年の数字を検討すると、変化は一層

表7 ロウントリーのヨーク市における三調査の比較 (単位: %)

貧 困 の 原 因	貧 困 者 の 比 率		
	1899年	1936年	1950年
主たる賃金稼得者の失業	2.31	28.6	0
規則雇用に就く稼得者の不十分な賃金	51.96	42.3	1.0
老 齢	5.11	14.7	68.1
疾 病		4.1	21.3
主たる賃金稼得者の死亡	15.63	7.8	6.4
そ の 他 (大家族を含む)	24.99	2.5	3.2

資料: Ken Koats and Richard Silburn, *Poverty: The Forgotten Englishman*, 1975, p. 46.

明らかである。貧困の総数は今や大層少ないとロウントリーが算定したことを心に留めると、低賃金や失業は貧困の主たる原因どころか、一九五〇年には殆どとるに足りないといふことができる。この事実は戦後の経済・社会政策の結果として広く歓迎された。老齢と疾病は三〇年代には次第に重要になっていったが、一九五〇年には最大の要因となり、経済政策よりもむしろ社会福祉政策の発展による方策を必要としている。失業が依然として低いままであり、賃金がロウントリーの最低生存水準より高いままであるとすれば、貧困はごく小規模な残余の社会的問題にとどまるであろうとされた。

一九五三―四年の家計調査の第二次分析は、ロウントリーとレイヴァースの水準に従えば、その年にはイギリスの全世帯の五・四%、人口の四・一%が貧困生活をしていることを示していた。さらに世帯の四・五% (人口の四%) は、この水準を二〇%も上回らない所得であった。この基準によると、貧困は一九三〇年代から一九五〇年代初期の間に減少したと思われる。しかし、ロウントリーは購買力の点から一九三六年よりも高い実質水準で彼の貧困線を再定義していたけれども、それを賃金の上昇と同じ位には引き上げなかった。したがって貧困人口の割合をずっと少なく見出すに相違ないのは避けられないことであつた。さらに、その貧困水準は現代社会におい

ては時代遅れのニードの概念を反映している。たしかに、生物学的生存を脅かすような貧困がほぼ消滅したことは疑問の余地がない。これには社会保障の寄与も少なからずあったであろう。しかし、公認の貧困線——国民扶助（のちの補足給付）適用基準——以下の生活をしている人々の割合は、減少するどころか増加すらしているのである。ベヴァリッジ報告では、社会保険と家族手当で貧困は大幅に減り、拋出制の社会保険が成熟した段階では、公的扶助の適用は次第に例外的になると予想されていた。ところが、実際に起ったことは、これとは全く逆だったのである。エイブルスミス (Brain Abel-Smith) とタウンゼントによれば、一九五三—四年から一九六〇年の間に、公的扶助基準の一四・〇％未満の貧困世帯は一〇・一％から一七・九％に、公的扶助基準以下の極貧世帯は二・一％から四・七％に上昇している。^⑨表八はロウントリーの一九五〇年調査とエイブルスミスとタウンゼントの一九六〇年の推計（これは扶助基準を採用した）を比較したものであるが、その著しい相違は明瞭である。生物学的生存を基準とせずに、その時代の社会が要求している最低水準の生活を尺度とすれば、貧困要因としては大家族・低賃金がかかるに大きな要因となる。一九六〇年には貧困世帯の四〇％は、賃金が国民扶助基準を満たすに足りないために貧困に陥っているであり、それはロウントリーが一九三六年に見出したのとはほぼ同じ割合であった。

貧困の廃絶や豊かな社会の幻想にこの時代の社会が信をおいたのは事実としても、他の所得保障制度の給付水準が物価や賃金水準の上昇に応じて比較的頻繁に改定されてきたのに対し、家族手当の給付改定が大きく遅れをとってきたのは何故なのだろうか。のちに多くの論者の指摘によって、イギリスの貧困は再発見されることになるが、労働者世帯の貧困の再発見が非常に遅れたのは、貧困は廃絶されたという初期の確信だけでなく、これを疑問とした人々の間では老人と扶助受給者の貧困のみに関心が集中したこと、世帯規模別の賃金統計が存在しなかったことが影響して

表8 ロウントリーの1950年調査とエイブルスミスとタウンゼント
の1960年の比較

ロウントリー 1950年	貧 困 の 原 因	エイブルスミス/ タウンゼント 1960年
4※ %	不十分な賃金・大家族	40 %
68	老 年 人	33
6	母 子 家 庭	10
21	疾 病	10
0	失 業	7

※ この数字は、ロウントリーの「その他」のグループの全てを含む。このうち、ごく一部分が大家族である。したがってこの数字はいくらか誇張されている。
資料：K. Koats & R. Silburn, *ibid.*, p. 47.

いる。^⑤ 老齡貧困者に関しては、すでに一九五四年頃から注目が払われはじめるが、働いている人々の間の貧困については殆ど知られていなかった。低賃金労働者世帯のなかには、国民扶助基準以下で生活している人々があるのではないかと思われた場合でも、世帯規模別の賃金統計がないため、それを確証することができなかったのである。これを残念に思ったウェッダーバーン(D. Wedderburn) 女史は一九六二年のイギリス社会学会で、所得税の統計はこの目的のためには役立たず、家計調査がこの点で最良の証拠を提供すると思われると語っている。

研究者の間で労働者世帯の貧困の発見が遅れたばかりでなく、世論の間でも家族手当が不評な給付であったことは確かである。一九五七年に行なわれた被扶養児童をもつ母親についての調査^⑥は、家族手当はかなりの割合の人々が余り費用を費やすべきでないと考えている唯一の社会サービスであることを示している。一〇年後の調査^⑦でも家族手当は支出削減のために最も選択されることの多い給付として目立っていた。この調査では「親は自分の子を養育するのは当然だ」とする見解が、肉体労働者の間で一層強力に表明されている。一九五七年の調査結果を分析した報告は、現在の家族手当制度は家族の利害を分裂させると述べている。標本家庭のはば半数が、調査時点において家族手当の受給資

格がなく、そのうちわずか五分の三がかつて資格を有していた。専門職・管理職層の親は、家族手当を余り役立つものと思つていず、一子世帯の約三分の一が家族手当の費用を減らすよう望んでいるという事実を論評して、報告書は「これは、サンプル中の家庭が家族手当から得る利益が不公平であることを反映している」と判断している。第一子を除外したために、児童の半数以上に給付が支払われていない制度、賃金や他の社会保障水準と結びついていない僅少の手当であることを考えると、英国の家族手当は所得維持の手段たり得ず、また児童福祉との直接的関連も極めて薄いものであったといわざるを得ない。

圧力団体を持たず、給付が保険料からでなく税金から支払われているという事実は、政府が家族手当制度を改善することなく放置しやすくしてきたともいえる。マクミラン氏 (Macmillan, 一九五七—一九六三年内閣) は、就任当初に、家族手当の支給対象から第一子だけでなく第二子も除くという提案があったことを明らかにしている。彼の政権はこの提案を拒否したが、彼が首相の座にあつた間の家族手当の僅かな増額 (第三子以降二シリング) はこれと同じ性質のものであつたし、また当時の政府がそれ以上のことをしなかつたということに対して政治的に攻撃されなかつたという点は重大である。戦後の政府が、以前に同意された政策を遂行せず、余り発展させていないという失策に対して何の反撃も出なかつたのである。ベヴァリッジが強調した労働へのインセンティブ効果すら、失業が減少し、疾病給付に被扶養者が考慮に入れられていなかつた時代には明らかではなかつた。社会保障予算における家族手当の外観 (稼働世帯への給付) は、老人その他所得喪失時のニーズと相容れないものに見せ、それが課税、賃金、教育、住宅などの領域における政策と家族手当を切り離してしまつたのである。本来、家族手当はこうした一連の諸施策と関連づけてこそ、効果を發揮するものである。だが、当初の低額の家族手当を正当化する一因となつた無料の学校給

食が、「貧困者」以外の全ての親に対して給食の全費用を負担させる方向に移ったとき、何故最初の政策が放棄されたのか説明する必要があるとはどの關係も思わなかった。パン補助金をはずすために一九五二年に家族手当の増額が利用されたのも、その一例である。

家族手当については実に多くの人々が、それぞれの立場からの主張を展開してきたのであって、そのいずれに的を絞るかの国民的合意を得ないままに成立したといえる。そのために目的が明確でなく、効果も明確でなかった。したがって、そのこと自体が制度停滯の一因であるといえるかもしれない。家族手当法導入の背後には、表面的には、少なくとも二つの主要な動機があった。一つのより重要なものは多子貧困の排除であり、第二は戦争前から経験されていた出生率の減少にともなう人口学的な動機であった。しかし、その給付水準はいずれの戦いにも不十分なものであった。家族の貧困に戦うことが主たる機能であったとするならば、一九五〇年代および一九六〇年代における生計費の増加に遅れをみることは認められなかったであろう。また、家族手当が出生率に及ぼす効果は殆ど知られていないし、給付額が子を生み育てる費用をカバーしている国はどこにもない。さらに、多子—貧困の關係を重視し、大抵の成年男子の賃金は少なくとも一子は扶養しうるとして、給付の対象から第一子を除外したことのもたらしたものは、親が働いているために国民扶助を受ける資格もなく、しかもその所得が課税最低限以下である低賃金労働者の家庭の場合にだけ、第一子は真にどこからも何の給付も受給する資格をもたないということを意味するのである。問題の根本が本質的に多子のみならず低賃金の問題である限りにおいて、家族手当は低賃金の問題を真に扱うことなしに、賃金水準への最低限の必要な調整をなさしめる手段であったし、それすら僅少な給付水準であったため効果をもたなかった。したがって、すべての人々にとって、稼働中の所得と稼働していない時の所得の差をできるだけ大きくするこ

とも失敗したといえる。

II 貧困の再発見と家族手当改正への諸提案

(1) 稼働世帯の貧困と児童

社会の極貧層の多くが、扶助基準以下で生活せざるを得ない低賃金労働者の世帯の中に見出され、多数の児童が含まれているということを世論に認識させ、稼働世帯の貧困の再発見に決定的な役割りを果たしたのは、エイブルスミスとタウンゼントの『貧困者と極貧者』である。これは五〇年代以降における貧困層の増大傾向を指摘し、貧困の一掃と所得平等化の進展という二つの考え方に重大な反証を提供したものであるが、それ以前の調査が老人の貧困に注意を集中していたのに比べて、貧困世帯人口の三四・六％は常用労働者世帯に属する人々によって占められていることを明らかにしたのであり、これが最も重要な結論の一つであった。しかし、これより早く、一九六二年の社会学会で、タウンゼントは、一九五三―四年の世帯消費調査で集められた資料を分析し、世帯の一〇分の一は国民扶助基準額の一四〇％以下の水準で生活していること、そのほぼ半数は老人または夫婦だけの世帯であったが、「三分の一以上は常用労働者を世帯主とする人々であった」と述べている。このうち二九％が一六歳未満の子どもであった。そして一九六〇年の世帯消費調査によると、全世帯の七分の一が国民扶助基準額に家賃を加えたものの一四〇％以下で生活している、という暫定的結論を述べている。^⑤

これは、一九六五年一二月に発行された『貧困者と極貧者』の中で確認されることになった事実の一部を一九六二年に発表したものである。この摘発、なかでも一九五三―四年の貧困世帯の三分の一以上が常用労働者の世帯である

という事実を重視したラインズ (T. Lynes) は、一九六三年八月には既に、家族手当の増額を要求し、その費用は児童の税控除の削減により賄うことを提案している。^⑥さらに一八ヶ月後、彼は再びこの要求を繰り返し、家族手当は三倍以上に増額されるべきであること、課税前の費用は四億ポンドであること、大家族援助に重点をおくことを主張している。^⑦重点が大家族におかれたのは、タウンセントの調査結果が、常用労働者を世帯主とする貧困世帯の大部分が三子以上の世帯であるという特徴を示し、大家族の貧困化傾向を強調していたことに起因している。これがラインズやその後の貧困児童対策グループの最初の提案の中で、高額な家族手当は出生率の増加をひきおこす一因となると主張される恐れがあるとして、守勢の立場をとらせたのである。しかし、一九六七年の社会保障省の調査の発表後は、家族手当を受給し常用労働につく貧困世帯のほぼ半数は二子世帯であることが証明されたため、その後の一連の提案が開始されることになる。

一 『貧困者と極貧者』

『貧困者と極貧者』は、労働省の標本家計調査を利用して、一九五三―五四年と一九六〇年とを対比しつつ、英国における貧困層の動態に一定の分析を行なったものである。「貧困基準」として、ロウントリーとレイヴァースが一九五〇年の第三回ヨーク調査に採用した「最低生活水準」を実質的に考慮しつつ、しかも「公的」な機能的な基準として国民扶助受給者が経験している実際の生活水準（基準額に任意の付加額や無視されている所得を考慮に入れて）を国民扶助基礎基準額の一四〇％未満であるとして、その水準を下まわる生活をしている世帯を貧困世帯と規定している。^⑧両年度の貧困比率の動態を集約的に示しているのが表九である。一四〇％に満たない水準で生活している世帯は一〇・一％から一七・九％に、貧困人口は七・八％から一四・二％に増加している。国民扶助レベルに達しない

表9 イギリスにおける貧困世帯、貧困人口の推定（1953—4年と1960年）

消費額(1953-4年), 所得額(1960年)の国民扶助基礎基準額に対する比率※			世帯比率		人口比率		イギリスの推定人口(1,000人)	
			1953-4年	1960年	1953-4年	1960年	1953-4年	1960年
80	未	満	0.5	1.3	0.3	0.9	152	471
80	—	99	1.6	3.4	0.9	2.9	455	1,519
100	—	109	1.9	4.7	1.4	2.8	709	1,467
110	—	119	1.7	3.1	1.4	2.4	709	1,259
120	—	139	4.4	5.5	3.8	5.2	1,923	2,724
140	以	上	89.9	82.1	92.2	85.5	46,663	44,945
合	計		100.0	100.0	100.0	100.0	50,611	52,383

注：※印は国民扶助基礎基準額に家賃その他の住居費を加えたもの。

資料：Abel-Smith, B. and Townsend, P., *The Poor and the Poorest*, Bell, London, 1965, p. 58. (ただし, Townsend, P., *Poverty in the United Kingdom*, Allen Lane, 1979, p. 162 による。)

(一〇〇%未満)、いわば極貧層に限っても、世帯比率は二・一%から四・七%に、人口比率では一・二%から三・八%にふえている。一四〇%未満の水準で七五〇万人(一〇〇%未満の水準で一九九万人)が貧困であると推計されている^③。

したがって、この兩年次にかけて貧困の広がりが増していることは疑いない事実であるが、その要因として著者らは次のような点を挙げている。第一に、これは或る程度まで人口統計上の要因によっていること、即ち、この期間に老齢人口及び四人以上子供のある世帯の比率が増大したことである。一九五三年から一九六〇年の間に、六五歳以上の人口比率は一・一%から一・七%に上昇し、扶養児童が四人いる世帯は二〇%、五人いる世帯は二六%、六人以上いる世帯は四五%も増加している^④。これと関連して、貧困世帯人口の年齢別構成を示す表一〇をみると、貧困世帯における一六歳未満の児童の比率は二九・一%から三〇・一%に漸増を示している。ただし、これを詳細にみると、貧困層のうち一〇〇—一一九%の層では児童の比率は三一・七%から二〇・三%へと著しい低下を示しているのに対して、一二〇%以上のいわ

表10 1953-4年および1960年の貧困人口の年齢分布

世帯支出(1953-54年)または所得(1960年)の国民扶助基準額※に対する比率(%)	年	年 齢			計
		16歳以上	5-15歳	5歳未満	
100 未 満	1953-54	83.1	10.5	6.4	100.0
	1960	66.9	21.1	12.0	100.0
100 — 119	1953-54	68.3	23.2	8.5	100.0
	1960	79.7	14.6	5.7	100.0
120 — 139	1953-54	69.1	19.6	11.3	100.0
	1960	62.2	25.3	12.5	100.0
140 未 満 計	1953-54	70.9	19.5	9.6	100.0
	1960	69.9	20.2	9.9	100.0

注：※印は前表注に同じ。

資料：B. Abel-Smith, P. Townsend, *ibid*, Table 28, p. 61.

ば貧困上層では三〇・九%から三七・八%へと児童の比率が増大していること、さらに一〇〇%未満の極貧層では児童の比率が一六・九%から三三・一%へと著しく上昇していることが判る。

第二に、特定の形の所得の分配と重要性が変化したことが一層大きな要因である。財産所得や資本利得は他の所得に不釣り合いほど増加し、低賃金労働者の賃金上昇率は平均産業賃金よりはるかに遅れ、税金(税控除の拡大を含めて)は低所得層よりも相対的に中高額所得層の地位を改善した。なかでも重要なのは、第二子に対する家族手当は一九五三年から一九六〇年の間八シリングのままであり、第三子以降の手当は八シリングから一〇シリングに、わずかに二五%だけ増加したにすぎないことである。この時期、一九五三年から一九六〇年にかけて、平均産業賃金(一般生活水準を代表すると考えられる)は五二%増大し、一人当り個人所得は五一%の上昇をみている。家族手当が社会の生活水準と歩調を合わせることで、まず、一般産業賃金の上昇に遅れ、低賃金労働者の賃金が平均産業賃金より著しく低い時期に、四人以上の扶養児童をもつ世帯が相対的に増大したことは、有子貧困世帯とその他の世帯との所得の隔り

を広める一因となったのは疑いをいれないところであらう。

『貧困者と極貧者』の中で明らかにされた事柄のうち、家族手当との関連で重要と思われる最も顕著な事実、児童の間の貧困の広がりが見らくなったことである。一九六〇年に七五〇万人と推定された貧困世帯の人々のうち、三割以上が一六歳未満の児童であり、その数は二二五万人（イギリスの全児童の一七％）にのぼる。しかも、国民扶助基準額に満たない極貧層一九九万人のうち、約三分の一が児童であるという事実である。それに加えて重要であるのは、貧困世帯の五分の二以上は所得が主として賃金から成る世帯であり、その世帯人口の半数は児童であったという点であった^③。言いかえれば、イギリスにおける貧困は非稼働世帯の間に見出されるのみならず、世帯主が常用労働者である世帯にも広がった問題であることが見出され、多数の低賃金労働者とその家族を含む問題であることを認識させ、政府の方策を要求する運動の一因となったといえるであらう。

二 社会保障省調査

雇用労働者のいる世帯は国民扶助から適用除外されていたので、この問題は家族手当制の改正の問題として表面化する。イギリス労働党政府は、一九六六年に家族手当受給世帯に関する調査を行なうが、調査対象となった二子以上の世帯についての結果をみると、三九〇万の家族手当受給世帯のうち、約九一万人の児童を含む二八万世帯は所得（国民扶助を除く）が当時の国民扶助基準額を下まわっていた（六六年一月に切り替えられた補足給付基準額をもとにすれば、約一一〇万人の児童を含む三四・五万世帯に増加すると推計される^④）。この二八万世帯のうち、国民扶助によって辛うじて最低生活を維持していた世帯を除くと、現実に国民扶助基準以下の貧困世帯であるとされたのは一六万世帯であった。一六万世帯の内訳は、(1)、賃金停止条項^⑤を適用されたため国民扶助を全額受給できない一・五

万世帯、(2)、父親がフルタイムの労働者であるため国民扶助を受給できない七万世帯、(3)、扶助を受けるべき状態にありながら申請していない七・五万世帯であった。さらに注目すべきことは、二八万世帯のうち、児童二人の世帯が実に四五% (児童数にして二七%) を占めているという事実であった。

この七万世帯 (父親がフルタイムで働いている) を児童数別に分類した表一二は、次のことを示している。第一に、貧困線を下まわる世帯は、二子、三子世帯に比して多子世帯の比重が極めて大きいことである (第三欄参照)。第二に、五子、六子世帯の貧困の比率は、二子、三子世帯よりもはるかに大きい、そうした多子世帯が人口に占める比率はずっと少ないことである。国民扶助基準額を下回る全世帯のうち、二子世帯が三分の一強を占め、三子世帯をこれに加えれば半ば以上を占める (第二欄、第四欄参照)。低所得世帯の児童総数をみても、二子、三子世帯で四〇%に近い (第五欄参照)。とくに極貧家族 (国民扶助基準額を二ポンド以上下まわる) の場合には、三子以下の世帯が全体の三分の二以上を占めている (第六欄参照)。

この調査には一子世帯は含まれていないが、調査資料にもとづき一子世帯を含めた数字を補足することは可能である。一九六六年夏には、約七〇〇万の有子世帯があった。このうち一二五万人の児童を含むほ五〇万世帯 (一子世帯も含む) は、所得 (国民扶助を除く) が国民扶助基準額に満たず、そのうち約一四・五万が母子世帯、一六万は父親が疾病又は失業中であり、一四万世帯は父親が常用労働についている世帯であった。

表一二は、父親が常用労働についている世帯における剝奪が世帯規模に従ってふえていくことを示している。多子世帯の貧困の比率は高いけれども、人口に占める多子世帯の比率を考慮すれば五子、六子世帯は人口のわずか二〇%、貧困児童の三六%を占めるにすぎないが、それに比べて二子、三子世帯は全人口の六四%を占め、貧困児童の四

表11 世帯規模別の低所得世帯の分布—社会保障省調査（1966年）

世帯の 児童数	1 世帯総数	2 国民扶助基 準額未満の 所得の世帯	3 国民扶助基 準額未満の 世帯の割合	4 低所得世帯 総数に対す る割合	5 低所得世帯 における児 童総数の割 合	6 国民扶助基 準額を2ポンド以上 下まわる所得の 世帯の割合
	(千人)	(千人)	(%)	(%)	(%)	(%)
2 子	1,535	21	1	33	18	60
3 子	690	15	2	24	20	8
4 子	280	11	4	17	19	10
5 子	91	7	7	11	15	6
6子以上	68	10	14	16	28	16
計	2,664	63	2	100	100	100

注：以上の数字は非回答分（第2欄に示される6万3千の総数と本文に利用した7万との差にあたる）について調整がなされていない概数なので、各欄合計数字は必ずしも総数に合致しない。国民扶助基準額には各家庭に対する住居支出を含む。以上の数字は父親がフルタイムで働いている世帯に関するものである。

資料：Circumstances of Families, Table III, 4, A. 3, A. 4, and A. 8 (A. B. Atkinson, *Poverty in Britain and the Reforms of Social Security*, 1969, p. 82).

表12 一定の特徴をもつフル・タイム労働につく父親をもつ
世帯の割合（1966年）

児童数	貧困（補足給付基 準以下の資力）	週60時間以 上労働	300ポンド 以上の貯蓄	欠陥住宅	狭小住宅	妻の疾病
2 人	3 %	14 %	22 %	17 %	5 %	14 %
3	3	19	18	19	11	16
4	7	20	16	20	19	16
5	9	24	11	19	35	23
6	21	25	6	33	62	24
全規模	4	16	19	18	11	15

資料：Ministry of Social Security, *Circumstances of Families*, HMSO, London, 1967, pp. 11, 38, 40, 56, 57 and 145. (P. Townsend, *op. cit.*, p. 165)

五%^⑧を数えるのである。

これらの事実は、家庭の貧困の原因が多子によるものばかりでなく、賃金そのものの自体の低さにも根ざしていることを立証するものであった。ベヴァリッジは、「大人二人と子供一人を養うにも足りない賃金しか得ていないような人はきわめて少ない」と述べ、この点を有力な根拠として、第二子以降の全児童に対する児童手当制度を導き出している。彼は製造業成人男子肉体労働者の平均賃金の六五%に相当する水準を最低賃金と考え、それを下回る賃金はほとんどないと考えていたのであるが、一九六七年時点で男子肉体労働者の一割強が、この水準を下回っていたことになる(表一三)。換言すれば、ベヴァ

表13 男子肉体労働者賃金水準別累積分布
(1967年)

賃 金 水 準		男子肉体労働者
実 額(週)	対平均賃金比	
5ポンド未満	22.8%未満	0.06 %
6	27.4	0.17
7	32.0	0.26
8	36.5	0.31
9	41.1	0.40
10	45.7	0.65
11	50.3	1.59
12	54.8	3.35
13	59.4	6.84
14	64.0	11.04
15	68.5	16.06
16	73.1	22.02
17	77.7	29.37
18	82.2	36.83
19	86.8	44.44
20	91.4	52.16

注：平均賃金は1967年10月の製造業成人男子肉体労働者の平均賃金、週21.89ポンドである。

資料：Dept. of Employment and Productivity, *A National Minimum Wage*, HMSO, 1979, p. 70.

リッジなみの高い児童手当が仮に支払われていたとしても、男子肉体労働者の一割程度は、その賃金だけでは子供を育てるだけの余裕がなかったことになる。表一四は一九六七年当時の補足給付水準と、賃金水準別の世帯構成による純可処分所得とを比較したものである。いま仮に補足給付水準(b)が実態に則した水準であるとする、有子世帯の純可処分所得が公的扶助水準を上

表14 低賃金世帯の純可処分所得と補足給付水準

	夫婦と子供1人			夫婦と子供2人		
	£	s.	d.	£	s.	d.
賃金11ポンドの純可処分所得	11	6	4	12	13	5
賃金13ポンドの純可処分所得	12	12	15	14	2	4
賃金15ポンドの純可処分所得	13	9	10	15	2	4
補 足 給 付 水 準 ^(a)	11	12	1½	13	9	10½
う ち 家 賃	2	10	0	2	10	0
補 足 給 付 水 準 ^(b)	13	1	3½	14	10	2½
う ち 家 賃	3	19	2	3	10	4

注：(a)は原資料が採用した補足給付水準

(b)は当時の補足給付受給世帯の平均的な家賃を別途計算したもの

資料：Dept. of Employment and Productivity, *ibid.*, p. 10, 11.

表15 補足給付基準額＋家賃に満たない所得の有子完全就労世帯
および賃金停止条項適用世帯

年	完 全 就 労		完全就労および賃金停止条項適用	
	世 帯 数	人数(うち児童数)	世 帯 数	人数(うち児童数)
1960 ^(a)	85千世帯	370 (200)千人	一千世帯	— — 千人
1966 ^(b)	95	470 (280)	110	552 (332)
1968 ^(c)	73	334 (188)	102	500 (296)
1969 ^(c)	96	527 (335)	122	677 (433)
1970 ^(c)	74	336 (188)	105	505 (295)

注：(a) B. Abel-Smith & P. Townsend, *The Poor and the Poorest*, Bell, London, 1965.

(b) *Circumstances of Families*, HMSO, London, 1967.

(c) DHSS Statistical Report Series No. 14, *Two Parent Families*, HMSO, London, 1971 (Table 2, 10A and 10B).

資料：P. Townsend, *op. cit.*, p. 166.

回るには、週一五
 ポンド程度の賃金
 を受けることが条
 件となるのである
 が、これに依拠す
 れば男子肉体労働
 者の一六％は、自
 分の賃金収入だけ
 では公的扶助水準
 を達成できないこ
 とになる。表一五
 は有子完全就労世
 帯に関する調査^(c)
 (父親が完全就労
 しているか又は賃
 金停止条項を適用
 される両親家庭の

一九六八—七一年家計調査データを、一九六六年の社会保障省データと比較したもの）のオリジナルのデータに近い数字を挙げて、この調査以前の二調査と比較している。完全就労してもなお、公的扶助水準を上回る所得を得られない世帯と賃金停止条項の存在は、その中に含まれる児童数とも合わせて、貧困は多子のみならず低賃金、高家賃などの組合せの結果と考えられなければならないことを示している。

(2) 家族手当制度改革への諸提案

有子世帯の最低生活が維持できないような低賃金が広範に存在し、家族手当もまた児童を養育するに十分でないとすれば、多くの児童が貧困状態にあったとしても何ら不思議ではない。また、一九七五年まで存続した賃金停止条項によって、父母がフルタイムで就労している場合には、たとえ収入が公的扶助水準を下回っていても、公的扶助を受けることができず、もし失業等のために公的扶助を受けるようになった場合でも、その扶助額は就労時の所得水準を超えることがなかった。勤労世帯の貧困問題を解決してゆくためには、何よりも賃金の底上げを図ることが不可欠であるが、それとともに児童の生活を維持するに足る家族手当制度を改めて確立することが必要であった。ここでは家族手当制改正に対する諸提案のうち、貧困児童対策グループ (Child Poverty Action Group, 以下CPAGと略称する) の提言を中心に、他の提案にも若干触れつつ、一九六八年の改正に至る経過を考察することにした。

一 CPAGの第一次提案

一九六五年末に首相にあてた覚書の中で、CPAGは、『貧困者と極貧者』の調査結果や大家族の児童が体験する不利益、即ち高い胎児死亡率、不十分な食事、低い身長、成績不良などについての数多くの資料をもとに、貧困が児

表16 勤労所得別・児童数別の家族手当と児童扶養控除を合わせた価値
(1965年)

児 童 数	勤労所得(週額)別の家族手当と児童扶養控除 を合わせた年間の価値						家 族 手 当	
	10 ポ ン ド		18 ポ ン ド		30 ポ ン ド			
1 人	12 £	40 p.	44 £	17½ p.	47 £	44 p.	— £	— p.
2	33	20	94	97½	109	49	20	80
3	59	20	147	05	174	26	46	80
4	85	20	188	27½	239	45	72	80
5	111	20	214	27½	304	64	98	80
6	137	20	240	27½	367	24	124	80

資料：Child Poverty Action Group, Memorandum to the Prime Minister, 1965 (reprinted in *Poverty*, No. 2, 1966).

童にもたらず影響について述べている。そのなかで、様々な所得・児童数の世帯に対する家族手当と児童の税控除を合わせた価値が、所得の増加につれて急勾配に上昇することを示している。当時、家族手当は第二子以降に対して均一額で支払われていたので、両者をあわせた価値は週三〇ポンドの所得をえている三子世帯では、同規模で週一〇ポンドの世帯の三倍であり、税控除は明らかに高額所得層に有利であった。また、エイブルスミスとタウンゼントの研究でも、一子世帯の低賃金による貧困が明らかにされていたので、CPAGは初め、家族手当制度改正の次の二案を提言している^④。第一は、所得税の児童扶養控除を廃止して、所得税非課税の家族手当を一六歳未満の第一子に週一〇シリング、第二子以降に週二五シリング、一六歳以上で全日制教育を受けている児童には週三五シリングとすることであった。第二は、第一子を含む各子に対し週一〇シリングの家族手当を支給し、第一子の税控除は廃止、第三子以降の税控除は引上げること、かつ所得税非課税の低所得世帯に限って、所得税納税世帯の税控除に相当する額を税調整手当として支給することにする、というものであった。

このうち第二の案は、行政の簡素化という魅力はあったが、平均以下の

給与所得の世帯でかつ貧困には当てはまらないものや、一子、二子世帯ではかえって不利になるという難点があった。しかも、これは他の「負の所得税」案と同様に、重大な欠点をもっていた。それは一つには、累進税率にもとづいたため、多くの場合、過剰給付の危険を伴なうことである。税調整システムの中には低所得層であるので、過剰給付の取り戻しは困難であり厄介でもある。税調整のさらに不利な点は、行政の簡素化が児童に対する税控除だけでなく、税調整手当が税控除のまさに逆の形であることによって生じていた。例えば、生命保険や寄付金などに対する控除システム全体が、課税最低限以下の所得層に及ぼされることになる。こうした点から、この案は受け入れ難いものであったし、また仮にこれが受け入れられたとしても、多くの貧困世帯の所得を公的扶助水準にまで引き上げるに足る援助を与えることにはならなかったであろう。十分な援助とするためには、税控除を増額する必要があるが、したがって貧困層を援助するためには富裕層にもより多くの利益を与えるという大層費用のかかる結果をもたらしたのである。

したがって、関係者により真剣に受けとめられたのは第一の案であった。この案は大筋において、二五年前にケインズ (J. M. Keynes) が提案したものと同じである。ケインズは、主に中流階級世帯に利益を与える税控除に代えて、貧富の別なく同様に支払われる家族手当を用いるべきであると提案していた。CPAGは、家族手当は非課税とすべきであり、増額に要する費用の大半は税控除の廃止による歳入増によってまかなわれるが、それで不足する分は單身者や子供のいない夫婦が負担する拠出制の制度を提案することによって、有子世帯間の所得再分配にすぎないという非難を避けようとした。だが、この提案はまさにこの理由で激しく攻撃されたのである。学者も政治評論家も、ほとんど一致して、未婚者や子供のいない夫婦からよりもむしろ他の有子世帯からの所得再分配によって、有子貧困世帯

の経済状態を改善しようとする「不公平さ」を非難した。

この提案が援助しようとした低所得世帯の観点に立てば、この案は明らかに魅力があった。扶助基準を下まわる所得の世帯の大半は、少なくともこの水準の上に引き上げられよう。彼らの所得増は、ミーンズ・テストを受けたり、複雑な行政上の規定に従ったりすることに左右されないであろう。それが現在の状態よりもはるかに公平な状態を生みだすだろうとは思われるが、一方で仮にこの案通り单身者や子のない夫婦が費用を拠出することになるとしても、やはり有子世帯間での所得再分配を意味しているのは事実であった。したがって、世帯の貧困を軽減する費用が、実質的には他の有子世帯の負担で行われることになるという批判を招いたのである。その論理や公正さの点からみた長所がどんなものであれ、それは政治的にみれば明らかに魅力のないものであったといえよう。

二 アイドンの提案

一九六七年一月に、アイドン (C. N. Aydon) は *New Society* に発表した論文で、CPAG提案の下では「貧困世帯に増額した家族手当を支給するための全費用は、高率課税の時には、裕福な有子世帯の犠牲により専ら賄われることになる^④」と述べ、家族手当か税控除かの選択権をその世帯に与えるべきだとしている。これは、一九四二年に大蔵大臣によって退けられた提案、即ち低所得のため税控除の十分な利益を得られない人に対してのみ、家族手当を支給するという提案の復活として、多くの注目をひいた。この提案は、両親のいずれが選択権を行使するか具体的に述べてはいないが、夫と妻の間の世帯収入の配分はこれにより影響を受けることになる。また選択の適否が収入の増減をもたらすという問題や、誤った選択をした場合の変更を認めるならば（変更が認められなければ不公平である）、その結果として生じる財源負担や行政上の複雑さをも考慮していない。CPAG案への攻撃に対して、ライン

ズは、「彼の攻撃はCPAGの提案には当てはまらないが、アイドンの案には該当する。彼の自由選択制は、貧困世帯により高い家族手当を支給するために、税控除を選択した裕福な世帯は何の補償も受けずに家族手当を没収されることになる」と反論している。

三 CPA Gの第二次提案

一九六七年初頭には、家族手当と児童の税控除の改革が政治的承認を得るためには、一層精巧なアプローチが必要とされることが明らかになった。今日、むしろ反感を覚えさせるclawback^⑤が、アイドンの提案にとって代わったのはこの時期であった。一九六七年二月に、CPAGが大蔵大臣に提言した第二次提案^⑥では、児童扶養控除の廃止は繰り返し主張されていたが、以前の案では税控除の減額または廃止は家族手当増額に要する財源調達の方法とみられていたのに対し、clawbackはむしろ家族手当の増額を比較的低所得の世帯に限定する手段であった。家族手当は児童の年齢と数に応じて変わるものとし、表一七のような家族手当の増額を提案している。

この手当は、他の源泉からの所得に関係なく、全世帯に、非課税で支給され、同時に児童の税控除は廃止することとされていた。一一歳未満の一子をもつ標準税率での納税者にとって、その正味の効果は、利益…非課税の家族手当週額〇・九〇ポンド即ち年額四六・八〇ポンド、損失…児童扶養控除の廃止一一五ポンド×標準税率〇・四一二五＝四七・四四ポンドとなる。大家族または年長の児童にとつては、その効果は同じになろう。即ち、標準税率の所得税納税世帯（大多数の中産階級世帯がこれに該当する）は、家族手当の増額分が児童扶養控除廃止に伴う税負担の増加によって相殺されることになり、増額分がほぼ全額clawbackされるのである。

このアプローチを可能にしたのは、英国の所得税制が一般的には非常に累進的であると思われるが、実際には

表17 CPAG の家族手当改正案
(1967年)

児 童 の 年 齢	家 族 手 当 (週 額)	
	第 1 子	第 2 子以降
11 歳 未 満	0.90 £	1.22½ £
11 — 16 歳	1.10	1.42½
16 歳 超	1.30	1.62½

資料 : Child Poverty Action Group, Memorandum to the Chancellor of the Exchequer, Supplement to *Poverty*, No. 2, spring 1967 (D. Bull, *Family Poverty*, 1971, p. 123).

帯に限るために clawback を用いることが可能なのであった。所得税付加税は一層高い所得水準で作動しはじめるので、税制は再び累進的となる。CPAG の提案した家族手当額は、標準税率の納税者にとって損得なしになるよう計算されていたので、所得税付加税を支払う有子世帯には clawback の結果として、わずかに前より暮らし向きが悪くなるはずであった。

こうした方法は、家族手当増額に要する費用を最低限に抑え、かつその効果を挙げるために考案されたといえよう。家族手当受給資格のある大多数の世帯に対する手当の純価値を減らすことなく、貧しい世帯に実質上より高額の

ただ一つの税率（いわゆる標準税率、当時は四一・二五%⁹）で非常に広範囲にわたって勤労所得に課税しているという事実であった。これは英国の所得税制に独自の特色であるが、一九六七—六八年には、三人世帯ではこの範囲は年収一、〇〇〇ポンドから五、〇〇〇ポンド（大部分の給与所得層を含む範囲）まで、同じ税率が課せられていた。税控除の価値は、限界税率（課税所得のうち次の一ポンドに対して支払われる税金）に左右されるので、所得税付加税の始まる水準以上の所得層を除いて、所得税標準税率適用層については支払うべき税金の点からみると、一定の税控除の削除は同じ結果をもたらすことになる。したがって、平均的所得を上回る世帯の圧倒的多数については、税控除と家族手当を交換することによって暮らし向きを良くも悪くもせずに、家族手当増額の利益を平均的所得以下の世

手当を与えようとする改革は、明らかに幾らかの追加支出を伴うことになるが、CPAGはその費用を八、〇〇〇万ポンド見当と見積っていた。税制に何の変革もなされなければ、家族手当増額提案の正味の費用は六億三、〇〇〇万ポンドから七億ポンドという巨大な額になっていたのである^④。八、〇〇〇万ポンドという額は前年度の児童扶養控除の総額でもあったので、世帯の貧困緩和のための費用としてこの金額は決して過大な負担ではなく、「結果として生じる課税の増額は……主として单身者や子供のいない夫婦で負担すべきである^⑤」と述べている。実際には、もしこの提案が採用されていたならば、費用の一部は有子世帯が負担したであろうことは確かだが、負担の不公平な分担を負わせられるという問題はなかった。この第二次提案は第一次提案に比べて大幅に選別主義に近づいたものであったが、これは一度限りのものであり、その後の家族手当引上げはユニバーサルに行われるものとしている。

四 政府内部の論議

ほぼ同じ頃、社会保障省内部でも同様の案が検討されていた。しかしながら政府部内において大蔵省と国税庁の反対があった。英国におけるこの種のお役所審議の特色である極端な秘密主義によって、その提案に反対して展開された議論についての当局の説明は明らかにされていないが、五つの主要な反対理由^⑥があったと思われる。一つは、所得税制との調整に対する反対である。伝統的に、国税庁は社会的公平を促進し、社会保障のより広範な目的のための方法として、税制を利用しようとするいかなる試みにも反対である。所得税控除は、個々の納税者の租税負担能力に応じて課税すべく設けられているものであり、被扶養者の有無により租税負担能力に差があるので、被扶養者のある者が少ない者より少額の税金を支払うことは——所得の得られる源泉が何であれ——妥当であるとされた。したがって国税庁の見解では、家族手当の増額は賃金の増額と同様に受給者の課税所得を増加させるにすぎないのであって、それ

に應じて課税されることになろうというのである。第二は、費用についての論議、すなわち費用がかかりすぎるという点である。社会保障省によって提案されている制度（第一子を除いて、児童一人につき週一〇シリングの家族手当増額が考えられていたらしい）は、CPAG案ほどには大がかりでないと思われるけれども、それでも費用は相当なものであった。そこで、補足給付基準以下の低所得の世帯に限定し、賃金補足の代わりの制度にすること——選別的な手当——を強要する強い圧力があつた。第三は、世論の反発への懸念ともいえるものである。国税庁は、児童に対する税控除の縮小又は廃止は、課税免除の限度を下げることになるので、多くの父親が所得税を課税されることになろうと指摘し、それに伴う事務費と世論の反発の双方の点からみて、これは望ましくないとしている。第四は、たとえ世帯の総所得が変わらないとしても、母親に属する家族手当の増額分が、父親の支払う所得税の増加の公正な埋め合わせであるとは考えない父親があるかもしれないという点であつた。第五は、インセンティブへの影響である。多くの父親が以前より高い限界税率を受けねばならないということは、勤労意欲を阻害するという影響を及ぼすかもしれないと主張された。

こうした論争は、政府内部でも各政党間でも、何カ月も続いている。保守党は、児童の税控除の削減は有子納税者に全負担を課すことを意味するとして、家族手当と児童扶養控除との調整措置に終始一貫して反対していた。六〇〇万人以上の児童の両親に、その一〇分の一の数の児童のニードを満たすために、一斉に高額の手当を与えるのは大変な資源の浪費だと主張していた。自由党は、税控除の廃止と家族手当の大幅な増額を支持していたが、議席が少ないためその見解は殆ど影響力をもたなかった。世論一般は、安上りであるという理由で、真に困窮状態にある児童を選別し、集中的援助を与えるべきだという選別主義支持の方向に傾いていたといわれている。一般的に、一九六七

年以前には、家族手当の金銭価値をふやすことに對する主な反對論は、余りにも多額の費用がかかるという点にあった。

III 一九六八年の改正と問題点

(1) 実施された変化とその効果

数カ月に及ぶ国内での論争の後に、一九六七年七月には家族手当受給世帯調査の公式報告が發表され、その三週間後に政府は一九六八年四月から家族手当を週七シリング引上げを決定し、それに先立って暫定措置として、第四子以降については一九六七年十月から週五シリングの引上げを行なうと發表した^⑤。これによると各家庭の第二子は週一五シリング、それ以降の各子は一七シリングの家族手当を受けることになり、第一子は依然として受給資格を与えられなかった。これは予想された額より少なく、全世帯の所得を補足給付水準に引き上げるために必要とされるものより、はるかに少なかった。下院の緊急質問に對して、政府は、家族手当の改善措置によっても低賃金労働者世帯の半数は貧困線下にとどまるであろうことを認めざるを得なかった。これは低賃金と補足給付水準との間のギャップの大きさのために生じたのであり、常用労働者の全世帯を公認の貧困線上に至らしめるという目的に對処するには、賃金の底上げと同時に、家族手当のもっと多額の、實質的増額が行われる必要があったといえる。

しかも、家族手当引上げの發表と同時に、学校給食費の五〇%引上げと、学齡未滿の児童に對する福祉ミルクの価格引上げが發表されている。この決定は、子供が一人で、無料の学校給食を受ける資格のある所得を少し上まわる世帯にとっては、暮らし向きの悪化をもたらすことになった。また、平均的所得のある、学童二人のいる世帯では、増

額された家族手当に対する所得税を考慮に入れると、学校の休暇中を除いては結局のところ以前より少し生活が苦しくなる結果となった。しかし、低所得世帯にとっては、この影響はさらに大きい。理屈の上では低所得層は無料の学校給食と福祉ミルクを受けていると思われているが、実際には大層多くの適格世帯がその資格を与えられていないことが認められている。たとえば、政府による家族手当受給世帯調査は、一九六六年には、父親がフル・タイムで働いているが貧困線を下まわる世帯の九六%が、無料の福祉ミルクを受けていないことを示している。したがって、家族手当引上げと引替えのような形で決定されたこの措置の及ぼす影響はきわめて大きいといわざるを得ない。漏給を防ぐため、権利を周知させ気遅れせずに請求できるよう制度が再検討されることになったが、たとえその努力が完全に成功したとしても、補足給付基準以下で生活している世帯の児童の半数は、依然として補足給付基準以下に留まるところになる。

だが、問題はそれにとどまらない。家族手当を非課税所得とするというCPAG案は受け入れられず、従来通り課税所得とされた。大多数の人々にとって、このことは、家族手当の七シリングの増額は所得税標準税率を課税されるだろうということの意味した。補足給付水準を上まわる所得のある世帯は、増額された手当の大部分を失うことになる、所得税を課税されない低所得層だけが引上げ分の利益をフルに受けることになる。家族手当の増額に要する費用一億五、〇〇〇万ポンドのうち、六、七〇〇万ポンドはclawbackにより国庫に戻るので、八、三〇〇万の純費用になる^⑤と推計されていた。これが、国庫は全ての対象児童に増額された家族手当を支給し、所得税納税世帯からはその増額の大部分を租税として取り戻すというclawbackの効果である。しかし、同時に導入すべき税控除との調整が実施されなかったため、費用負担やその効果の点で多くの攻撃を受けることになる。ウォーカー(P. G. Walker)

は家族手当引上げを発表した演説の中で、所得税控除については何らかの調整を考へることが論理に叶つてゐる意見を述べていたけれども、その決定は新年度予算の中で大蔵大臣によつてなされるべきものであると付け加へてゐる。これは所得税控除の調整についてのC P A G案が最終的に却下されたのではないことを示していたが、それを中産階級世帯に課税するためというよりもむしろ低所得層に援助を集中するための一方法として提案するには、単一の一括政策として発表する必要があつたであらう。この機会を逸したということは、税控除を社会保障とは完全に切離すという国税庁の原則の勝利とみなされ、そのあとに社会保障相の辭任が起つたのである。

clawback 計画は、保守党から多くの批判をこうむつた。片手で金を渡し、もう一方の手でその金を取り戻すというclawbackの論法と、それに伴なう行政費についての鋭い質問が寄せられている。家族手当増額の結果として生じる個人所得への加算は、約三〇万世帯を所得税納税層に含めることになり、さらに二五万世帯は所得税の低い層から移動して、完全な標準税率を課せられることになる。当時の保守党の主張は、ミーンズ・テストによつて補足給付を下まわる所得の世帯の児童を選別し、これに援助を集中すべきであるというもので、そうすれば、政府は年にわずか一、三〇〇万ポンドの費用で約五〇万人の児童を含む一六万世帯の貧困を完全に解消できると予想している。労働党政府の改正は、ベヴァリッジ型の普遍主義の、非効率で費用のかかる不公平の典型的な例であると非難された。新制度はむしろ選別的色彩を増したものであつたといえるが、clawbackにもかかわらず、八、三〇〇万ポンドの家族手当増額の大半が貧困線より上の人々に行き、貧困線下の家族に与えられる額は、彼らの半数だけを補足給付水準に至らしめるにすぎないだろうと批判している。

ところが、英國の經濟情勢は家族手当引上げが決定された頃から、急速に悪化していく。中東動乱によるスエズ運

河の閉鎖（一九六七年六月）、港湾ストの発生（九一二月）、物価・賃金のきびしい抑制の緩和（七月）にともなう賃金の上昇、そして消費を中心とする国内需要の高まりは輸入を増加させ、国際収支を急激に悪化させた。このため政府は、一月一八日、やむなくポンドの切下げ（一四・三％）を行ない、それとともに総合的緊縮政策を採用するにいたった。そして翌年一月には財政支出削減計画が打出され、処方箋料の復活や中学校の無料ミルクの廃止などを含む一連の社会サービス支出削減計画のなかで、前年決定されていた家族手当の普遍的な引上げについても、これを低所得層に限定するという選別主義的な方針が明確に打出された⁵⁾。即ち、前年発表の家族手当増額分七シリングの全部が税控除との調整により租税として吸収されることとなり、これにより家族手当増額による支出増は当初の年八、三〇〇万ポンドから三、〇〇〇万ポンドの支出増にとどまるはずであった。しかし、一九六七年末のポンド切下げの結果、生計費の著しい増大が生じていたため、貧困層への平価切下げの影響を埋め合わせるための僅かな譲歩をせざるを得ず、政府はこの時、一九六八年一〇月からさらに家族手当を三シリング引上げると発表している。したがって、一九六八年一〇月以降は家族手当の額は一九五六年に定められた水準と比べて二倍以上になった。しかし、その一方で財政法の改正による所得税の児童扶養控除引下げが行なわれた。即ち、税法上、家族手当受給資格のある児童については、所得控除の合計額から児童一人につき四二ポンドを差引くこととしたのである。これにより、所得税非課税世帯は約二倍の手当を受けとれるが、標準税率の適用をうける所得階層については、家族手当の引上げ分は所得税の増加によりほぼ完全に吸収されるように仕組まれたのである。標準税率での納税者にとって、この結果は表一九に示す通りであった。

解決されねばならない実際上の問題は、家庭の第一子のみならず、一九歳以上の児童や、最近の移住者の児童その

表18 家族手当週額の推移 (単位：ポンド)

年 児童順位	1956～ 1967年10月	1967年10月～	1968年 4月～	1968年10月～
第 2 子	0.40	0.40	0.75	0.90
第 3 子	0.50	0.50	0.85	1.00
第 4 子以降	0.50	0.75	0.85	1.00

表19 標準税率適用世帯にとっての家族手当増額の結果

	計 算 式	年 額
家族手当の増額分(1子につき)	@ £0.50 × 52	£ 26.00
家族手当増額分に対する税額	@ 41 $\frac{1}{4}$ % × £26 × $\frac{1}{5}$	£ - 8.34
家族手当増額分の純価値		17.66
税額控除の削減(1子につき)	42 × £0.41 $\frac{1}{4}$	17.32 $\frac{1}{2}$

資料：T. Lynes, 'Clawback', in David Bull, *ibid.*, p. 125.

他多くの児童が、家族手当の受給資格はないが税控除の資格はあるという点であった。児童に関する税控除の全般的引下げは、それに対応する利益を家族手当の増額により入手し得ない多くの世帯に痛手を与えることになる。この問題に対処するために、児童の税控除そのものを削減する代わりに、納税者の人的控除合計額から家族手当受給資格のある各子につき四二ポンドを差引いたのである。clawbackシステムの効果は、一九六八年における二度の家族手当増額に伴なう支出増一億八、〇〇〇万ポンドのうち、一億三、三〇〇万ポンドは所得税の増収という形で国庫に戻り、純支出増は四、七〇〇万ポンドにとどまった^⑧ということであった。

この家族手当の引上げは、家庭の貧困の解消に対して、どの程度の効果をもったであろうか。アトキンソン(A. B. Atkinson)は、引上げが一九六六年に実施されたと仮定して一九六六年の社会保障省調査による国民扶助基準未満の貧困世帯のうちで、どれほどが貧困を解消し得たかを推

表20 家族手当およびその引上げの効果—父親がフルタイムの労働者である世帯 (1966年)

児世帯数別	1966年の国民扶助基準未満の貧困世帯	家族手当が支給されなければ国民扶助基準未満の世帯	家族手当を10シリングに引上げた場合、貧困を解消する世帯
2 子	21 千世帯	40 千世帯	4 千世帯 20 %
3 子	15	27	10 67
4 子	11	26	7 68
5 子	7	14	6 84
6 子以上	10	23	8 82
総 数	63	129	35 56

注：1) 以上の数字は非回答分の調整がなされていない。

2) 全家庭が所得税の免税点以下の所得と仮定している。

3) 6子以上世帯は平均6.25子である。

資料：Ministry of Social Security, *Circumstances of Families*, HMSO, 1967, Table A. 8 (A. B. Atkinson, *op. cit.*, p.85)

計している。表二〇は、このうちとくに父親が常用労働者である世帯についての推計である。これによれば、一〇シリングの家族手当額の引上げで五六%の世帯が貧困を解消したものの、残る四四%は依然として貧困線を下回っている。とくに、二児を有する世帯の場合には、ほとんど効果がなく、わずか二〇%が貧困を脱したにすぎない。しかも、この数字でさえも、家族手当の引上げ効果を過大評価していると考えられる、とアトキンソンは述べている。第一に、物価の上昇によって、一九六八年の一〇シリング引上げは、これらの家庭にとって一九六六年の一〇シリング引上げと比較して、はるかに効果が小さい。第二に、この表はその世帯が完全給付を受けたとする仮定にもとづいて作成されているため、所得税を徴収される世帯にとって、引上げの効果は一〇シリングより小さい。第三に、家族手当の引上げは一子世帯には全くプラスをもたらすものではないという点も看過されてはならない。さらに、ここでの貧困世帯の基準は、国民扶助基準額にもとづいているが、エイブルスミスとタウンゼントによる国民扶助基準額の一四〇%の基準にもとづけば、これらはまさに極貧世帯というべきであって、その四割以上が

貧困を脱することが不可能であったという点は重要である。このことは、家族手当の大幅な引上げにもかかわらず、その額が依然として低く、国民扶助で規定する児童の最低生活費に達していないからに他ならない^⑤。また、貧困に最も陥りやすいのは多子世帯であることは確かだが、英国における有子世帯の貧困の大部分は、世帯規模の問題ではないということを示している。父親が働いている全貧困世帯のほぼ三分の二は、二子又は三子世帯である。一子世帯の貧困も無視されることはできない。この点で、支給対象を従来通り第二子以降としたことは、小規模世帯の貧困に対しては、十分な効果をもたないことを意味するものであった。

もとより、国家財政支出の削減を行わねばならなかった当時では、その資源は大きく制約されていた。すべての児童に平等に家族手当を支給することは、社会的平等の立場からは理想的な方式であるが、多様なニードにいかにか効率的に対処するかという資源の効率的利用という観点に立てば、浪費を避けることのできない方式でもある。ミーンズ・テストによる選別という保守党の主張が、受給者に被差別感を与え、サービスの利用を抑制するとすれば、できる限りその弊害を回避し、いかにして限られた資源を効率的に配分するかを考えねばならない。その方法として採用されたのが、家族手当と所得税制との調整であったといえる^⑥。家族手当の引上げをめぐる論争は、普遍主義対選別主義という社会保障の原則をめぐる問題として論じられ、結局、保守党の提唱したようなミーンズ・テスト方式こそとらなかったものの、採用された新制度はむしろ選別主義に立つヒュートン(D. Houghton)の主張にそったもので、事実上、選別主義の勝利に終わったのである。こうして、一九六〇年代にベヴァリッジ体制の原型が次第に修正されていくなかで、家族手当もまた大きな変容をとげていく。しかし、批判があったとはいえ、選別によるステイグマの回避に税制との調整を採用した点で、労働党政府のとった家族手当引上げに関する措置は注目に値するものであったと

いえる。

(2) 家族手当の推移とその後の問題点

一九六八年の改正は、結果としてみれば、めざましい効果を挙げ得たとは言い難いものがある。改正により完全な増額分の家族手当を受け取った貧困世帯にとってさえ、その経済状態の改善に家族手当がもたらしたものはわずかなものであり、一時的なものであった。働く貧困世帯の半数は、依然として公的貧困線の下にとどめられた。さらに、一九六八年の引上げ以降二年のうちに、インフレの影響は、平均を下まわる賃金の上昇と相まって、働く貧困世帯の数を少なくとも一九六八年以前の総数にもどすことになった。一九六八年から一九七〇年末までの期間に、小売物価指数は少なくとも三六％上昇した。低賃金労働者の大部分が、平均的賃金労働者の賃金水準の上昇に追いつけず、その所得格差は拡大の傾向すらみせている。

家族手当が、戦時の連立内閣によつてはじめて採り入れられたとき、三子世帯は、当時の肉体労働者の平均賃金の八・二％に相当する額を家族手当で受けとった。一九六七年には、三子世帯の家族手当は平均賃金のわずか四％にしかなかった。一九七〇年秋には、clawbackの完全な影響を受ける所得税納税世帯では、三子に対する家族手当は平均産業賃金の五％である。引上げ分の全額を受けとった極貧世帯にとってさえ、その効果は家族手当の相対的価値を一九四五年の水準にまで回復させたにすぎなかった。しかしながら、第二次世界大戦末に定められた家族手当額は、ベヴァリッジ報告のなかで勧告された水準よりはるかに低水準であったこと、連立内閣はこの差額を無料の学校給食やミルク、食料補助金などによつて埋め合わせると約束したことを忘れてはなるまい。だが、一九四五年以

降、引き続く内閣は、当初の家族手当の低い水準を正當化するために用いられた補助金つきの食料システムの大半を廃止・削減してきている。一九五六年には、保守党政府がパンの補助金を廃止し、ミルクの補助金を減額した。一九六七年の平価切下げ後には、労働党政府が中学校の無料ミルクを廃止した。一九六八年の家族手当引上げまでに、第二子の家族手当の購買力は三九%までに低下し、第三子以降の手当の購買力は三一%に低下した。ベヴァリッジは、三人の子供のいる世帯に対して、夫婦の受給する国民保険給付の標準的支給率の四〇%を提案していたが、一九四八年に国民保険法が実施されたとき、その比率は二四%で、一九六七年には一二%に低下してしまっていた。この比率は一九六九年には二四%に回復したが、ベヴァリッジ勧告を基礎にすれば、家族手当額は一九六九年には一・六二ポンド（夫婦二人に対する国民保険給付額八・一〇ポンドの五分の一にあたる）でなければならず、一九七二年には二・一八ポンドに増額されねばならなかったのである。しかし、この年の平均でも、依然として一子当り約九三ペンスであった。^⑤ しかも、一九六八年から七一年春までの間に、学校給食費は五ペンスから一二ペンスに倍増している。こうしたことが、有子低所得階層の生活を一層悪化させたであろうことは否定できない。

家族手当の改善によっても、有子世帯の貧困は解消されなかったため、CPAGは一九七〇年に、再び家族手当の即座の大幅な引上げを求める要求を提出している。^⑥ 提案は、第一子を含む全児童に、週一・七五ポンドの家族手当を支給し、現行税制における児童控除の廃止を求めている。ただし、前回の提案が家族手当を非課税所得とすることを求めていたのに対し、この提案では、各家族手当のうち一ポンドを除く部分について課税することとしている。この案の実施に要する純費用は年額二億五、〇〇〇万ポンドと見積られ、仮に第一子又は一人っ子に対しては一・七五ポンドでなく一・二五ポンドを支給するという方法を選択すれば、年額八、〇〇〇万ポンドの費用という見積りをして

いる。提案は、二段階に分けた政策の遂行を求めており、第一段階では現行の家族手当受給対象に対して、週一・七五ポンドの家族手当を支給し、第二段階では第一子に家族手当を拡大することとなっていた。前記の第一段階では、一・七五ポンドの家族手当は標準税率適用層には *clawback* されるため、所要経費は四、〇〇〇万ポンドと推計されていた。

しかし、英国経済の低成長は公的支出削減への圧力を強めており、同年にこれを実現することは財源的制約があり困難であったし、第一子を手当の対象に含めることは多額の費用を必要とした。さらに、課税対象とされる家族手当をこれ以上増額しても、得られる純益は少ないことも明らかであった。また児童扶養控除廃止との組合せでない限り、家族手当の大幅増額は膨大な費用を要することになるし、貧困世帯の解消にふさわしい援助ともなり得ない。一九七〇年の英国総選挙は、保守・労働の両党がいずれも保障所得あるいはネガティブな所得税の実現を公約して戦い、政権を獲得した保守党政府は、選挙公約で強調した家族手当と税額控除 *clawback* の活用をとりこして、世帯所得補足 (*Family Income Supplement*)^⑤ という新政策を打出したのであった。一方では経費節減を、一方では必要なる者により大きい援助をとという保守党政府は、組閣以来七歳以上の全児童に対する無料学校ミルクの廃止、五歳未満児に対する福祉ミルクの廃止、処方箋料の引上げなど一連の社会サービス切下げを打出した^⑥。所得保障政策に関しても一貫して選別的政策の有効性を主張してきた同党にあっては、低所得世帯に限定したこの制度の導入により、家族手当改善への要求を回避したともいえよう。しかしながら、一九六八年当時のような家族手当引上げをもう一度繰り返しても、その大部分が税金に吸い上げられてしまったであろうことも事実である。一九六八年に *clawback* が実施されたときの目的は、家族手当増額の実際の利益を標準税率適用以下の低所得世帯に限ろうとすることにあった。しか

し、一九六八年に労働党政府は総費用一億八、〇〇〇万ポンドで、四、七〇〇万ポンドを低所得層に振り向けることができたが、一九七〇年には家族手当を同じく〇・五〇ポンド引上げるために一億八、七〇〇万ポンドの経費をかけたも、貧困層にはわずか六〇〇万ポンドしか利益を与えないだろう（残る一億八、一〇〇万ポンドのうち、一億五、〇〇〇万ポンドは所得税にとられ、二、三〇〇万ポンドは国民保険や補足給付におけるこれに対応する調整により相殺される^⑧）と指摘されている。すなわち、clawbackは労働党政府が一九六八年に採用を決めた時点よりも、一九七〇年においては幾つかの点で魅力のないものになっていたことは確かである。インフレ下であって所得レベルが一般的に上昇したとことと所得税の児童扶養控除が引下げられたことがあいまって、clawbackシステム自体が所得税課税最低限を相対的にかなり大幅に引き下げる結果となり、clawbackシステム、つまりは家族手当自体を低所得層対策としてあまり有効でないものにしてしまったといえよう。

おわりに

家族手当制度の注目すべき改正は、その後一九七四年に再度政権についた労働党が、CPAGの従来からの構想をほぼ全面的に採り入れた形の児童給付法を翌年に制定するまで見るべきものはない。一九六八年の改革が、有子世帯の貧困を解消しえなかったのは、一つには目的を達成するために限られた財源をいかに配分するかという点で非効率であり、これは児童扶養控除が完全廃止にならず家族手当が課税対象とされるなど所得税制と家族手当制度が十分に調整・統合されなかったことよってひきおこされていたといえる。児童の税控除による歳入減は既に一九六六年度で約五億八、〇〇〇万ポンドであり、この額は一九六七年の家族手当費用の二倍であった。児童の税控除は所得税納

税層に利益を与えるが、家族手当とちがって貧困層には価値がなく、もし改められるなら英国における貧困を緩和するための機会費用を示している。

さらに、家族手当を含む社会保障制度と所得税制の調整の欠如によってひきおこされる諸問題は、戦後、課税最低限が低下していることにより、一層悪化している。課税最低限所得の対平均賃金比は、一九三八年の一六三%から、一九五五年七四%、一九六〇年五六%、一九七〇年五〇%と著しく低下してきている。一方、FISや家賃補助、無料学校給食等のミーンズ・テストを伴う給付の所得限度額は、おおむね補足給付額に等しいという傾向がある。しかも無料学校給食の受給資格があるかどうかは、課税前所得で算定される。このため、貧困線を上まわる勤労所得増の結果は、低所得世帯が一〇〇%をこえる限界税率に直面しつつあること、すなわち、彼らはもう一ポンド稼いで、一ポンドをこえる価値の給付を失い、税を負担することを意味しているのである。低賃金層に対する所得税の引上げは、公的扶助水準をも下回る就労世帯を増加させることに寄与し、課税の在り方を社会保障をはじめとする諸給付との関連で問い直すことを不可欠の課題として提起した。ウォレイ (Sir John Valley) やCPAGは、多少の相違はあるものの、被扶養児童に対する現金給付の五つの制度^⑥の重複や取扱いの不一致、調整の欠如を指摘し、これを統一して全児童に対する非課税の給付という単一の制度、「児童給付」にかえることを一九六七年以来主張しつつけてきた。その意味では一九七五年の児童給付法は所得税制の児童扶養控除との完全な一元化を図った点で、英国における家族手当制度の画期的改善といえる。しかし、新制度は成立以来まだ日も浅く、給付水準も児童の貧困を解消するに十分なものではないこと、FISを併用せざるを得ない状態にあることなど問題の解決を今後待たねばならぬ面も少なからず残されているため、これについては稿を改めて論じることにした。

註

- ① W. H. Beveridge, *Report on Social Insurance and Allied Services*, HMSO, 1942. 山田雄三監訳『ウェリアッジ報告・社会保険および関連サービス』至誠堂、一九七五年、二二七—二三八頁。
- ② 同右書、二三八頁。
- ③ 拙稿「英国家族手当制度の成立過程Ⅱ」、『仏敎大学社会学部論叢』第一三号、一九七九年、九八一—一〇二頁。
- ④ 一円光弥『イギリス社会保障論』光生館、一九八二年、一二七頁。
- ⑤ 同右書、二七頁。
- ⑥ François Lafitte, *Britain's Way to Social Security*, Pilot Press, 1945. フランソワ・ランフィット著、藤林敬三・角田豊訳『社会保障制度』好学社、一九四九年、八七頁。
- ⑦ 仁科 保「イギリスの社会保障制度に関する一史的考察」『季刊 社会保障研究』第十八巻、第四号、東京大学出版会、一九八三年、四五—二頁。
- ⑧ *Annual Abstract of Statistics*. 一円光弥『前掲書』一二九頁。
- ⑨ Neville D. Vandyk, 'Family Allowances', *British Journal of Sociology*, Vol. 7, 1956, p. 39.
- ⑩ 樫原 朗「イギリス社会保障の史的研究Ⅱ」『法律文化』一九八〇年、四七九頁。
- ⑪ 英国の所得税制は、非常に広範囲にわたって(大半の給与所得層を含む)、ただ一つの税率(いわゆる標準税率)で勤労所得に課税している。これについては以下Ⅱの②で詳しく述べている。
- ⑫ N. D. Vandyk, *op. cit.*, p. 44.
- ⑬ A. K. Maynard, 'Social Security', in Michael H. Cooper (ed.), *Social Policy*, Basil Blackwell & Martin Robertson, 1973, p. 192.
- ⑭ 小谷義次『現代福祉国家論』筑摩書房、一九七七年、一一三頁。
- ⑮ Ken Coates and Richard Silburn, *Poverty: The Forgotten Englishman*, Penguin, 1975, p. 26.
- ⑯ *Ibid.*, p. 27.
- ⑰ B. Abel-Smith and P. Townsend, *The Poor and the Poorest*, Bell, London, 1965, p. 36 (P. Townsend, *Poverty in*

the United Kingdom, Allen Lane, 1979, p. 160)

- ⑧ 小谷義次『前掲書』一一四頁。
- ⑨ David Bull, 'The rediscovery of family poverty' in D. Bull (ed.), *Family Poverty*, Gerald Duckworth, 1972, p. 14.
- ⑩ Dorothy Cole Wedderburn, 'Poverty in Britain Today—The Evidence', *Sociological Review*, Vol. 10, No. 3, Nov. 1962, pp. 257-282.
- ⑪ Political and Economic Planning, *Family Needs and the Social Services*, Allen & Unwin, 1961, p. 38.
- ⑫ D. Wedderburn, 'How Adequate are Our Cash Benefits?', *New Society*, Vol. 10, No. 263, 12 Oct. 1967, pp. 512-16.
- ⑬ PEP, *op. cit.*, p. 193.
- ⑭ Sir John Walley, *Social Security: Another British Failure?*, Charles Knight, 1972, p. 184.
- ⑮ Abel-Smith & Townsend, *op. cit.*, p. 30. (in D. Bull, *op. cit.*, p. 13)
- ⑯ *Ibid.*, p. 16.
- ⑰ Tony Lynes, 'Poverty in the Welfare State', *Aspect*, August 1963, pp. 8-15.
- ⑱ T. Lynes, 'A Policy for Family Incomes', *The Listener*, 25 March 1965, pp. 435-37.
- ⑲ P. Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Allen Lane, 1979, p. 161.
- ⑳ *Ibid.*, p. 161.
- ㉑ 同調査結果は、一九五三—四年の数字は支出を基準にしており、一九六〇年の数字は所得を基準にしているので、直接に比較はできない。著者らはこれを考慮に入れて、二つの数字の差のうち、約三分の一は真実ではないかもしれないので、一九五三年—四年の数字と比較しうるためには一九六〇年の数字は(所得にかえて支出を基礎にした場合)、貧困世帯一七・九%→一五・九%、貧困人口一四・二%→一二・四%になるとしている(*Ibid.*, p. 161)。
- ㉒ *Ibid.*, p. 162.
- ㉓ 小谷義次『前掲書』一一七頁。
- ㉔ P. Townsend, *op. cit.*, p. 162.
- ㉕ T. Lynes, 'Family Allowances in Great Britain', in E. M. Burns (ed.), *Children's Allowances and the Economic*

Welfare of Children, Arno Press, 1974, pp. 105-106.

- ② Ministry of Social Security, *Circumstances of Families*, HMSO, 1967, p. 8. 小沼 正「貧困対策への新しい接点」『季刊社会保障研究』第九卷、第三号、東京大学出版会、一九七四年、七一頁。

③ 正式には「就労時所得との調整」(“an adjustment to a normal earnings”)といわれるものであるが、wage stop としてよく知られている。就労時の実質勤労所得が扶助基準額以下の者の場合には、扶助額は就労時の所得を上まわってはならないという原則の適用をうけ、扶助基準額の全額は支給されない。

- ④ 小山路男、藤沢益夫編著『経済発展と福祉社会』社会保険法規研究会、一九七二年、二八—二九頁。

- ⑤ A. B. Atkinson, *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*, Cambridge University Press, 1969, pp. 78-93.

- ⑥ MSS, *op. cit.*, p. iv, in P. Townsend, *op. cit.*, p. 164.

- ⑦ 一子家庭は、この数字には考慮に入れられていない。See *Circumstances of Families*, p. 11.

- ⑧ 山田雄三監訳『前掲書』二四〇頁。

- ⑨ 田光弥『前掲書』一二二頁。

- ⑩ Howe, J. R., *Two-Parent Families: A Study of their Resources and Needs in 1968, 1969 and 1970*, Dept. of Health and Social Security, Statistical Report Series No. 14, HMSO, London, 1971.

タウンゼントは、この調査には多くの疑わしい調整がなされていると批判し、元の数字になるべく近い数字を挙げている。
(*Political Quarterly*, January-March 1972)

- ⑪ E. Burns (ed.), *op. cit.*, pp. 106-107.

- ⑫ C. N. Aydon, ‘A New Plan for Child Poverty’, *New Society*, Vol. 19, No. 1, Jan. 1967, pp. 93-4.

- ⑬ T. Lynes, ‘Clawback’, in Bull, *op. cit.*, p. 122.

⑭ 英国の家族手当は課税されるので、家族手当を一律に引き上げても所得税の児童扶養控除の引下げにより、高所得層は家族手当増額分が税負担の増加により相殺され、家族手当引上げの利益を奪われる。これを clawback とする。

- ⑮ Memorandum to the Chancellor of the Exchequer, Supplement to *Poverty*, No. 2, spring 1967.

- ⑯ 勤労所得に対する実効税率は四一・二五%でなくて三二%であった。しかし、児童扶養控除その他の人的控除は、勤労所得控

除を計算した後に控除される。したがって控除の各一ポンドは、標準税率の納税者にとって〇・四一二五ポンドの価値があった。

③ E. M. Burns (ed.), *op. cit.*, p. 108.

④ *Ibid.*, p. 108.

⑤ *Ibid.*, pp. 109-110.

⑥ 第四子以降の暫定引上げは、家族手当を受給している児童の七〇%が三子以下の世帯に属しているので、勤労世帯の貧困を緩和するのに殆ど役立たなかった。

⑦ J. C. Kincaid, *Poverty and Equality in Britain*, Penguin, 1975, p. 68.

⑧ *Ibid.*, p. 69.

⑨ 小山路男・藤沢益夫『前掲書』三〇頁。

⑩ Kincaid, *op. cit.*, p. 70.

⑪ A. B. Atkinson, *op. cit.*, pp. 83-87. (田中・今岡共訳『イギリスにおける貧困と社会保障改革』光生館、六七—六八頁。)

⑫ 一九六八年の引上げをもつて、家族手当は政府が児童の生存的ニーズを示すものと考えている水準を大幅に下回るにとどまっている。当時の第三子以降の家族手当は、五歳未満児一人につき補足給付基準額のわずか七四%、一一—一三歳児一人につき五〇%未満となっている。(第二子については、いうまでもなくこれより低い。)

⑬ 小山路男『西洋社会事業史論』光生館、一九七八年、二六三頁。

⑭ D. Houghton, *Paying for the Social Services*, the Institute of Economic Affairs, 1968.

⑮ J. C. Kincaid, *op. cit.*, p. 71.

⑯ P. R. Kaim-Caudle, *Comparative Social Policy*, Martin Robertson, 1973, p. 265.

⑰ CPAG, *op. cit.*, in Frank Field, 'A pressure group for the poor', (in D. Bull, *op. cit.*, p. 149).

⑱ 世帯所得補足制度は、通常週三〇時間以上勤務するフルタイム労働者が、一六歳未満の一人以上の児童をもつ場合で、その世帯の総所得が定められた基準額を下まわる場合に、その差額の半額を一年間(五二週間)にわたって支給するものである。これは低賃金労働者対策の一部であり、補足給付の賃金停止条項やフルタイム労働者除外による権利侵害に対して、この制度が、問題はあるにしても或る程度の方途を示しえた効果は否定できない。

⑥ 小沼 正「前掲論文」六八頁。

⑦ *Hansard*, Vol. 806, 10 November 1970, col. 219.

⑧ M. H. Cooper (ed.), *op. cit.*, p. 195.

⑨ *Ibid.*, p. 196.

⑩ 親のもとで養育されている児童に対する現金給付の五つの制度として、①家族手当、②社会保険制度の下での被扶養児童への給付、③補足給付基準額に含まれる児童への給付、④所得税制のもとでの児童扶養控除、⑤世帯所得補足(FIS)が挙げられる。